



# 與遷入地戶籍人口享同等權利 加快農業轉移人口市民化 持續推進戶籍改革 促進城鄉融合發展

全面建設社會主義現代化國家，最艱巨最繁重的任務仍在農村。《中共中央關於進一步全面深化改革、推進中國式現代化的決定》(簡稱《決定》)中，農業農村改革佔很重分量，專門有一章對完善城鄉融合發展體制機制作出系統部署，明確了農村改革的重點任務，提出健全推進新型城鎮化體制機制，推行由常住地登記戶口提供基本公共服務制度，健全種糧農民收益保障機制，深化土地制度改革等。專家表示，長期以來，國內城鄉二元結構(指以社會化生產為主要特點的城市經濟和以小農生產為主要特點的農村經濟並存的經濟結構，編者註)是制約要素平等交換、自由流動的主要阻礙，也是制約我國經濟發展、收入分配和公平正義的制度性下行力量。要打破城鄉二元結構藩籬，圍繞「勞動力、土地」兩大關鍵要素的體制機制改革或為重中之重。

◆ 香港文匯報記者 任芳頌、郭瀚林 北京報道



◆ 《決定》提出，健全推進新型城鎮化體制機制。圖為7月25日，在山東省青島市中鐵建工一項目部，2024年青島市建築工地「小候鳥」驛站志願服務活動啓動。來自山西、黑龍江、四川等地的230餘名兒童，與堅守在島城各處建築工地務工的父母團聚。

## 農業農村改革亮點(部分)

- ◆ 推行由常住地登記戶口提供基本公共服務制度，推動符合條件的農業轉移人口社會保險、住房保障、隨遷子女義務教育等享有同遷入地戶籍人口同等權利，加快農業轉移人口市民化
- ◆ 保障進城落戶農民合法土地權益，依法維護進城落戶農民的土地承包權、宅基地使用權、集體收益分配權，探索建立自願有償退出的辦法
- ◆ 允許農戶將合法擁有的住房通過出租、入股、合作等方式靈活利用
- ◆ 有序推進農村集體經營性建設用地入市改革，健全土地增值收益分配機制
- ◆ 加快健全種糧農民收益保障機制，推動糧食等重要農產品價格保持在合理水平
- ◆ 統籌建立糧食產銷區省際橫向利益補償機制，在主產區利益補償上邁出實質步伐

整理：香港文匯報記者 任芳頌、郭瀚林

來自河北省黃驊市的高建國在北京工作生活已有十多年，但他始終覺得沒有歸屬感。幾年前，由於他和妻子在北京沒有戶籍和住宅，他們的大女兒到了入學年齡後無法就近取得公辦小學的入學資格，只能就讀於一所民辦打工子弟學校。後來這所學校關閉，孩子面臨無學可上的困境，他們不得不在河北老家的城區購買房產，並將孩子交給老人照顧。高建國告訴香港文匯報記者，現在他們的小兒子也已滿五歲，夫婦二人非常希望他能留在身邊接受教育，「一旦孩子變成『留守兒童』，情緒上就會感到被忽視，這很可能會對他們的學業和心理健康產生不良影響。」

### 由常住地登記戶口提供基本公共服務

公開數據顯示，2022年末我國常住人口城鎮化率為65.2%，同期戶籍人口城鎮化率僅為47.7%，兩者之間存在約17.5個百分點的缺口。專家指出，過去國內公共服務與戶籍制度掛鉤，導致全國大概2.5億農村轉移人口長期在城市居住工作，但無法享受同等社會保障與公共服務，極大抑制了其消費意願和潛力，也不利於未來城鎮化進程的高質量持續發展。

《決定》提出，健全推進新型城鎮化體制機制。構建產業升級、人口集聚、城鎮發展良性互動機制。推行由常住地登記戶口提供基本公共服務制度，推動符合條件的農業轉移人口社會保險、住房保障、隨遷子女義務教育等享有同遷入地戶籍人口同等權利，加快農業轉移人口市民化。

### 放開放寬落戶限制 強化財政支持政策體系

清華大學中國發展規劃研究院常務副院長董煜對香港文匯報表示，與十八屆三中全會「穩步推進城鎮基本公共服務常住人口全覆蓋」的提法相比，《決定》明確由常住地為流動人口提供基本公共服務，權責更加明確，未來有望形成城鎮常住人口與城鎮戶籍人口享有同樣平等無差別住房、醫療、教育、社保等公共服務新局面。

董煜表示，近年來，中央一直在持續降低進城落戶的門檻。除了一些超大特大城市中心城區以外，理論上絕大多數城市都應該放開落戶門檻，《決定》更加鮮明地體現了這一趨勢，特別是強調讓進城務工人員能夠享受與遷入地人口在社保、住房、子女教育等方面的同等權利，這些都是最關鍵的問題。「如果能夠在這



◆ 《決定》提出推行由常住地登記戶口提供基本公共服務制度。圖為早前，老人在浙江嘉興秀洲區新塍鎮虹橋社區長者食堂購餐。

些方面讓進城務工人員享受與市民同等的服務，他們就能真正融入城市生活，相當於有了一種穩定預期，不僅為他們的生活帶來便利，還會帶來住房以及各方面的消費增長。」

專家認為，為實現上述制度安排，預計還需要有其他配套改革措施，一方面是進一步深化戶籍制度改革，放開放寬除個別超大城市外的城市落戶限制，完善以經常居住地登記戶口制度；另一方面是強化財政支持政策體系，提高政府財政支出中公共服務佔比，健全財政轉移支付與中央預算內投資資金，與為城鎮常住人口提供公共服務掛鉤的機制。

### 土地流轉必須堅持依法自願有償原則

另外，《決定》明確要「保障進城落戶農民合法土地權益，依法維護進城落戶農民的土地承包權、宅基地使用權、集體收益分配權，探索建立自願有償退出的辦法」。中指研究院市場研究總監陳文靜表示，在深入推進新型城鎮化，加快推動農民進城的過程中，農民合法土地權益的有效退出或將起到至關重要的作用。

農業農村部黨組書記韓俊24日在國新辦發布會表示，土地流轉必須堅持依法自願有償的原則，不得違背農民意願，不得損害農民利益，不得改變土地用途。「現行政策是允許探索農民這『三權』自願有償退出辦法，但出台這方面政策一定要穩慎，不能颶風，花個幾萬塊錢就徹底買斷了，對農民的長遠利益未必就是划算的，這方面一定要給農民留個後路，為農民的長遠利益着想。」

## 土地制度改革 「人房地」要素聯動有望加速

中國土地制度城鄉二元化特徵明顯，城鎮土地為國家所有，使用權可有償轉讓，具有較高價值和變現能力；但農村土地為集體所有，其用途不可改變且不能直接上市交易，利用效率低下，存在閒置浪費現象。據農業農村部抽樣調查數據，2019年我國農村宅基地閒置率達18.1%。

《決定》提出，允許農戶合法擁有的住房通過出租、入股、合作等方式靈活利用；有序推進農村集體經營性建設用地入市改革，健全土地增值收益分配機制；建立新增城鎮建設用地指標配置同常住人口增加協調機制；推動土地混合開發利用、用途合理轉換，盤活存量土地和低效用地。

受訪專家認為，《決定》進一步明確了土地制度改革方向，新一輪土地制度改革進程或將開啟。未來三個方向值得關注：其一，建立健全集體經營性建設用地入市制度，允許農村集體經營性建設用地入市；其二，完善農村承包地「三權分置」制度，進一步放活土地經營權的轉讓、流通，拓寬流轉範圍；其三，適度放活宅基地和農民房屋使用權，鼓勵農村集體經濟組織及其成員靈活利用閒置宅基地和閒置房屋，完善存量宅基地退出有償制度。

中指研究院市場研究總監陳文靜表示，農村集體經營性建設用地入市是我國土地制度改革的重要內容，當前已在全國範圍內展開試點，並取得了階段性成果。《決定》進一步明確「有序推進農村集體經營性建設用地入市改革，健全土地增值收益分配機制」，未來配套政策有望進一步完善。《決定》明確指出「建立新增城鎮建設用地指標配置同常住人口增加協調機制」，未來人口持續增加的優勢地區，新增城鎮建設用地指標或將得到更多保障，「人、房、地」聯動機制的建立將發揮更大效能，陳文靜說。

### 統籌建立糧食產銷區橫向補償機制

五穀者，萬民之命，國之重寶。糧食安全關係着國計民生。但長期以來「一

斤糧食價格不如一斤純淨水」，「種糧不賺錢」等問題備受關注，影響廣大農民種糧積極性。《決定》提到，加快健全種糧農民收益保障機制，推動糧食等重要農產品價格保持在合理水平。統籌建立糧食產銷區省際橫向利益補償機制，在主產區利益補償上邁出實質步伐。

「受小農戶生產、現代化水平不足、農資漲價等因素影響，我國的糧食生產成本相對較高，但農民受益卻不高。」中國農科院農業經濟與發展研究所研究員鍾鈺表示，目前我國對糧農的收益保障有幾大部門，如糧食保護價、種糧補貼、種糧保險等，今年開始，我國全面推廣三大糧食作物完全成本保險和種植收入保險，這也是惠及種糧農民的重要舉措之一。「健全種糧農民收益保障機制，不僅需要採取新的具體保障措施，也需要注意各種保障機制之間的協調和延續性。」

保障糧食主產區的利益，同樣是保障糧食安全的根基之一。我國有十三個糧食主產區，為保障糧食生產，這些糧食主產區大多付出了經濟發展相對滯後的代價，而糧食主銷區則多為經濟發達區域。2024年中央一號文件提出，探索建立糧食產銷區省際橫向利益補償機制，《決定》提出「統籌建立糧食產銷區省際橫向利益補償機制，在主產區利益補償上邁出實質步伐。」鍾鈺認為，這意味着具有可操作性的措施和政策可能會在短時間內出臺。

事實上，我國一直有對糧食主產區的補償機制，比如中央加大對糧食主產區的財政轉移支付力度，中央對產糧大縣進行獎勵等。但這些補償機制，大多是中央糧食主產區的縱向補償，目前仍缺乏產銷區之間的橫向補償。鍾鈺認為，實質性的橫向補償機制意味着在未來糧食主銷區必須做出更多的補償措施，拿出真金白銀必然是其中一環。「由於糧食調出省和調入省之間，可能很難做到具體的對應，所以，可能的做法是，各個糧食調入省拿出錢來，由中央統籌，補償給各個調出省。」

## 菜商冀借港打開國際市場 助內地農產品走向世界

特稿

「山東壽光作為中國重要的蔬菜集散地，每年近900萬噸蔬菜從這裏運往全國300多個城市，特別是京津冀、長三角及粵港澳大灣區的重要蔬菜供應源。」壽光市委宣傳部的韓佑銘向香港文匯報介紹，當地已建成面向粵港澳大灣區的「菜籃子」配送與加工體系，並在大灣區開設了銷地加工集配中心，每日冷鏈物流滿載鮮蔬南下，去年6月還設立了香港專銷區，實現了蔬菜直供香港。

「供港食品有嚴格的准入標準，其質量安全標準理應成為『綠色農業』的質量標杆。」他透露，淘化大同食品有限公司等港企近年來選擇落

戶壽光，利用當地資源發展高端食品產業，促進農業附加價值提升。「我們希望持續深化與香港市場的業務合作，借助其國際物流與銷售網絡，將蔬菜拓展至東南亞等海外市場。」

### 建智慧監管平台 掃碼可溯源

《決定》提出，壯大縣域富民產業，構建多元化食物供給體系，培育鄉村新產業新業態。久久匯瓜果蔬菜專業合作社負責人張樹星告訴香港文匯報記者，不久前該合作社被認定為粵港澳大灣區菜籃子生產基地，通過「基地+合作社+公司」模式，實現了從種子到餐桌的標準化管理，還特別針對粵港澳偏好，調整種植策略，確保蔬

菜品質與市場需求高度契合。「比如港人愛吃嫩菜，尤其是葉子菜的芽菜和菜心，彩椒是備受廣東市民歡迎的『明星產品』。」

張樹星說，近年來，當地進一步拓寬與粵港澳市場的產銷對接渠道，制定粵港澳大灣區蔬菜生產基地執行標準，健全田間生產管理記錄檔案。「我們還建立了農業智慧監管平台，利用數據管理系統形成電子二維碼，消費者通過掃碼可全程追溯產品的生長環境、土壤、用肥、用藥情況，實現蔬菜生產環節全鏈條追溯、全流程監控。」

「香港的市場非常國際化，我們正好借此機會能進一步獲得國際市場認證，不僅銷往東南亞，



◆ 粵港澳大灣區「菜籃子」山東配送中心。香港文匯報北京傳真

也銷往中亞、俄羅斯，還有日本、韓國等國家和地區。」祥佳果蔬專業合作社負責人孟祥佳說，香港可作為內地農產品出口國際市場的中轉站，幫助內地農產品走向世界。